Deutscher Bundestag
1. Wahlperiode
1949

Drucksache Nr. 2959

Der Bundesminister für Vertriebene
IV 1 f - 8603 - 19 152/51

Bonn, den 27. Dezember 1951

An den Herrn
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Betr.: Beschluß des Deutschen Bundestages vom 12. Dezember 1951 zum Antrag der Fraktion der SPD - Nr. 2831 der Drucksachen - Bericht über Notaufnahme von Deutschen in das Bundesgebiet

In Ausführung des Beschlusses des Deutschen Bundestages vom 12. Dezember 1951 lege ich folgenden Bericht vor:

I. Vorbemerkung

Seit der Besetzung der Sowjetzone durch die Besatzungsmacht hat eine starke Abwanderung von dort eingesetzt, die weit über eine Million Deutsche aus dem sowjetischen Besatzungsgebiet in die Westzonen geführt hat. Der größte Teil hat illegal, d. h. ohne eine Zuzugsgenehmigung, den Zonenwechsel vollzogen. Eine zentrale Regelung dieses Zustroms ist erstmals in einer Ländervereinbarung vom 9. Juli 1949 (Uelzener Entschließung) versucht worden. Auf Grund dieser Vereinbarung wurden mit Wirkung vom 1. September 1949 die illegalen Zuwanderer in den Durchgangslagern Uelzen und Gießen überprüft.

Aufzunehmen waren

a) Personen, die auf Grund ihrer politischen Einstellung verfolgt wurden;

b) Personen, denen aus Gründen der Menschlichkeit ein Asylanspruch zuerkannt wurde.

Während für die Aufgenommenen nach einem vereinbarten Schlüssel eine Verteilung auf die Länder des Bundesgebietes vorgesehen war, sollten die Nichtaufgenommenen zurückgewiesen werden. Die Aufnahme war auf monatlich 2 840 Personen beschränkt. Über diese Schlüsselzahl hinaus verpflichteten sich die Länder zur Aufnahme weiterer Personen im Rahmen der Familienzusammenführung.

Auf Antrag des Landes Niedersachsen ersuchte der Bundesrat in seiner 5. Sitzung vom 20. Oktober 1949 die Bundesregierung, gemäß Artikel 119 GG eine auf der Grundlage der Uelzener Entschließung aufbauende „Verordnung über Aufnahme und Verteilung illegaler Grenzgänger" vorzulegen. Während der Beratungen über diese Verordnung brachte die Fraktion der SPD im Bundestag den Entwurf eines Gesetzes über die Notaufnahme von Deutschen in das Bundesgebiet - Nr. 350 der Drucksachen - ein. Dieser erlangte in der Fassung eines Vorschlages des Vermittlungsausschusses am 22. August 1950 Gesetzeskraft (BGBl. 1950 S. 367).

Gemäß § 4 des Gesetzes erging unter Zustimmung des Bundesrates eine Rechtsverordnung vom 11. Juni 1951 (BGBl. I S. 381), in der die Notaufnahmelager bestimmt, das Verfahren im einzelnen geregelt und der Aufsicht des Bundesministers für Vertriebene unterstellt wurden.

Druck: Peter Meier, Buisdorf-Siegburg
Allein-Vertrieb: Dr. Hans Heger, Andernach, Breite Str. 30
und Wiesbaden, Nietzschestr. 1

II. Durchführung des Notaufnahmegesetzes

Während das Verfahren nach der Uelzener Entschließung formlos war, ist das neue Verfahren mit rechtsstaatlichen Garantien ausgestattet. Es findet eine umfassende Klärung des Sachverhalts mit Beweiserhebung statt, die Entscheidungen werden schriftlich begründet. Die Zahl der Ausschüsse ist vermehrt worden. Die Aufnahmeausschüsse sind einheitlich mit drei, die Beschwerdeausschüsse mit fünf Mitgliedern besetzt. Bei der Berufung der Mitglieder wurde auf eine besondere Sachkenntnis für dieses Verfahren Wert gelegt. Von den zur Zeit tätigen 43 Ausschußmitgliedern sind 26 Flüchtlinge aus der sowjetischen Besatzungszone.

Der Aufbau der Ausschüsse ist, abgesehen von einer noch erforderlichen zahlenmäßigen Erweiterung, abgeschlossen. Für die Aufnahme- und Beschwerdeausschüsse stehen zur Zeit 18 Mitglieder in Gießen und 25 Mitglieder in Uelzen zur Verfügung. Für die Vorprüfung, die Verwaltung, die über 2 Millionen Karten umfassenden Karteien, die Registratur, das Büropersonal für die Ausschüsse und den erheblichen Schriftverkehr sind in Gießen zur Zeit weitere 33, in Uelzen weitere 65 Bundesbedienstete tätig.

Ein Aufnahmeausschuß erledigte in mündlicher Verhandlung im arbeitstäglichen Durchschnitt des Monats November 1951

in Uelzen	19	Aufnahmeanträge
in Gießen	20	„
Poggenhagen (Jugendlager)	40	„

Für einen Beschwerdeausschuß ergaben sich in der gleichen Zeit folgende Zahlen:

Uelzen (einschl. Poggenhagen)	11	Beschwerdefälle
Gießen	17	„

Hinzu kommt, daß das Aufnahmepersonal auch mit gutachtlichen Stellungnahmen im Gleichstellungsverfahren nach § 4 Absatz 2 des Gesetzes zu Artikel 131 GG befaßt wird. 1951 wurden bislang über 3 000 derartiger gutachtlicher Stellungnahmen bearbeitet. Die Mitwirkung des Aufnahmepersonals wird darüber hinaus bei der Durchführung des Bundesvertriebenengesetzes hinsichtlich der Anerkennung von Sowjetzonenflüchtlingen in Frage kommen.

Der arbeitstägliche Anfall ist — trotz Vermehrung der Zahl der Ausschußmitglieder — immer noch zu groß, um die Durchführung der rechtsstaatlichen Grundsätze der Verordnung vom 11. Juni 1951 mit der notwendigen Beschleunigung zu gewährleisten. Das gründliche Verfahren nach der Verordnung hat zu einer Verlängerung des durchschnittlichen Lageraufenthaltes und damit zu einer verstärkten Belegung der Lager geführt. Diesem Mangel kann nur durch eine Verstärkung des Aufnahmepersonals begegnet werden. Im Rahmen der Aufsicht gemäß § 19 der Verordnung sind durch den Bundesminister für Vertriebene Richtlinien ergangen, die die Einheitlichkeit des Verfahrens und die gleichmäßige Anwendung der Aufnahmegrundsätze sicherstellen sollen. Die Aufnahmegrundsätze wurden mit den am Verfahren interessierten Organisationen beraten. In Einzelfällen werden auch im Aufsichtswege erneute Verhandlungen angeordnet. Darüber hinaus finden laufend Dienstbesprechungen mit dem Aufnahmepersonal statt. Der Bundesminister für gesamtdeutsche Fragen wird an allen grundsätzlichen Fragen des Notaufnahmeverfahrens beteiligt.

III. Auswirkung des Notaufnahmegesetzes

Das Notaufnahmegesetz enthält de jure eine Beschränkung der Freizügigkeit gemäß Artikel 11 Absatz 2 GG für die Deutschen der sowjetischen Besatzungszone. Das Gesetz beseitigt nicht das Recht der Länder, Zuzugsgenehmigungen zu erteilen. Es gewährt aber - in Erweiterung der bisher auf das Ermessen abgestellten Zuzugsregelung - den Zuwanderern unter bestimmten Voraussetzungen einen Rechtsanspruch auf Aufnahme. Insoweit begünstigt es de facto diese Personen.

Als Zuzugsgesetz hat es seinen Zweck, den Zustrom aus der sowjetischen Besatzungszone unter Gewährleistung eines innerstaatlichen Asylrechts einzuschränken und in geregelte Bahnen zu lenken, im großen und ganzen erfüllt. Das ergibt sich aus der Tatsache, daß die Zahl der Zuwanderer seit Inkrafttreten des Gesetzes, von Schwankungen aus politischen und saisonbedingten Gründen abgesehen, ständig gesunken ist. Im einzelnen ergibt sich folgendes Bild:

Zeitraum	Zahl der Antrag-steller	Monatl. Durch-schnitt	Geprüft *)	Aufge-nommen	v. H. der Antrag-steller
1949					
Sept.-Dez.	62.167	15.542		9.748	15,7
					v. H. d. Ge-prüften
1950					
Jan.-Aug.	91.947	11.493	75.616	18.688	24,7
Sept.-Dez.	39.050	9.763	29.150	9.553	32,8
1950					
insgesamt	130.997	10.916	104.755	28.241	27,0
1951					
1. Quartal	21.395	7.132	15.117	5.777	38,2
2. Quartal	24.406	8.135	17.658	6.331	35,9
3. Quartal	30.681	10.227	23.283	10.184	43,7
Oktober	9.567	9.567	8.730	4.899	56,1
November	6.920	6.920	6.170	3.778	61,2

*) Anmerkung:

Die Zahl der in den Aufnahmeausschüssen geprüften Antragsteller ist deshalb geringer als die Gesamtzahl der Antragsteller, weil Zuwanderer mit Zuzugsgenehmigung oder zwecks Familienzusammenführung in Länderzuständigkeit aufgenommen werden und nicht der Prüfung durch die Ausschüsse unterliegen.

Während von Januar bis August 1950 im Monat durchschnittlich 11.493 Zuwanderer die Lager aufsuchten, ermäßigte sich deren Zahl nach dem Inkrafttreten des Notaufnahmegesetzes auf durchschnittlich monatlich 9.763. Die Höchstzahl des Anlaufs betrug im August 1950 14.102. Im ersten Halbjahr 1951 sank die Zahl der Zuwanderer auf durchschnittlich monatlich 7.634. Die Erhöhung der Zahlen im dritten Quartal und im Oktober 1951 - nach dem Inkrafttreten der Verordnung vom 11. Juni 1951 - ist auch dadurch bedingt, daß zahlreiche illegale Zuwanderer, die sich zum Teil schon seit Jahren im Bundesgebiet aufhielten, nunmehr ihre Legalisierung betrieben haben.

Der Prozentsatz der Aufgenommenen hat sich von 27 v. H. im Jahre 1950 auf 37 v. H. im ersten Halbjahr 1951, auf 43,7 v. H. im dritten Quartal und auf 56,1 und 61,2 v. H. in den Monaten Oktober und November 1951 erhöht. Das Ansteigen der Aufnahmezahlen ist in erster Linie auf die gründlichere Handhabung der Notaufnahme seit Inkrafttreten der Verordnung vom 11. Juni 1951 zurückzuführen. Es erklärt sich weiter auch daraus, daß die Jugendlichen, die früher teilweise in Landeszuständigkeit aufgenommen wurden, seit Juli 1951 sämtlich durch die Aufnahmeausschüsse behandelt werden.

Die Übersicht vermittelt jedoch kein vollständiges Bild der Zuwanderung aus der sowjetischen Besatzungszone. Zahlreiche Zuwanderer nehmen unkontrolliert im Bundesgebiet Aufenthalt, ohne die Notaufnahmelager anzulaufen. Eine genaue zahlenmäßige Erfassung dieses Kreises ist nicht möglich. Eine Beobachtung der Zonenübertritte ergibt aber, daß auch die Zahl der unkontrollierten Zuwanderer geringer geworden ist. In diesem Zusammenhang muß auch darauf hingewiesen werden, daß der größte Teil der in den Lagern Abgewiesenen in die Herkunftszone nicht zurückkehrt.

Das Notaufnahmegesetz enthält zwar für die Zuwanderer die Verpflichtung, sich in den Notaufnahmelagern zu melden, es stellt die Verletzung der Meldepflicht aber nicht unter Strafe. Ebenso trifft das Notaufnahmegesetz keine Bestimmung über eine Zurückweisung in die Herkunftszone. Auch die Abgewiesenen verbleiben daher im Regelfall im Bundesgebiet, soweit sie nicht freiwillig zurückkehren oder als Kriminelle in die Herkunftszone überstellt oder als Jugendliche über die Jugendämter den Erziehungsberechtigten zugeführt werden.

Die Rechtsstellung der sogenannten Illegalen ist unterschiedlich. Sie haben überall da eine geminderte Rechtsstellung, wo die Geltendmachung von Rechten oder Ansprüchen an eine befugte Wohnsitznahme geknüpft ist. Sie werden infolgedessen nicht als Wohnungsuchende in die Wohnungslisten eingetragen. Sie erhalten keine Leistungen nach dem Bundesversorgungsgesetz und dem Gesetz zu Artikel 131 GG und, soweit sie Vertriebene sind, keinen Vertriebenen-(Flüchtlings-) ausweis. In öffentlich-rechtlicher Beziehung sind sie in der Ausführung des aktiven und passiven Wahlrechts teilweise beschränkt. Dagegen werden die „Illegalen" in Arbeit vermittelt und erhalten Arbeitslosenunterstützung bzw. Arbeitslosenfürsorge. Nach dem in Kürze in Kraft tretenden Paßgesetz können auch sie einen Paß erhalten. Die geminderte Rechtsstellung hält zahlreiche Personen, die eine Notaufnahme nicht zu erwarten haben, von einem Zonenwechsel ab.

Das Problem der Illegalen ist Gegenstand eingehender Erörterungen gewesen. Sowohl die Länderflüchtlingsverwaltungen als auch die Konferenz der Innenminister haben sich mit der Frage befaßt, ohne bislang zu einem abschließenden und befriedigenden Ergebnis zu gelangen.

Neben der Wirkung des Gesetzes, die sich in der Beschränkung und Lenkung des Zuzugs aus der sowjetischen Besatzungszone äußert, schafft das Notaufnahmegesetz für die Aufgenommenen die rechtliche Voraussetzung zur Begründung eines ersten Wohnsitzes in der Bundesrepublik und damit für ihre wirtschaftliche Eingliederung. Gleichzeitig wird mit der Notaufnahme wegen Lebens- oder Freiheitsgefährdung eine Vorentscheidung für die Anerkennung als Sowjetzonenflüchtling getroffen, die weitere Hilfen für diesen Personenkreis ermöglicht.

Der Geltungsbereich dieses Gesetzes ist auf Grund der Novelle vom 21. Juli 1951 (BGBl. I S. 470) und des vom Abgeordnetenhaus in Berlin am 20. Dezember 1951 verabschiedeten Gesetzes erweitert, indem nunmehr auch die im Lande Berlin anlaufenden Zuwanderer nach den Grundsätzen des Notaufnahmegesetzes aufgenommen und verteilt werden können. Die Anwendung des Notaufnahmegesetzes bedeutet eine fühlbare Entlastung für Berlin, weil hier monatlich zur Zeit etwa 5 000 Personen aus der sowjetischen Besatzungszone eintreffen und von den Aufgenommenen künftig 80 vom Hundert auf die Länder des Bundesgebietes verteilt werden sollen.

Das für das Notaufnahmelager Uelzen zuständige Landesverwaltungsgericht und das für die Länder Niedersachsen und Schleswig-Holstein zuständige Oberverwaltungsgericht in Lüneburg (Entscheidung II OVG - A - 106/51 vom 13. Juni 1951) haben die Berechtigung der Länder in der britischen Zone, Zuzugsgenehmigungen für Zuwanderer aus der sowjetischen Besatzungszone zu erteilen, mit der Begründung verneint, daß es sich hierbei um eine nach dem Grundgesetz unzulässige Einschränkung der Freizügigkeit handele. Eine Auswirkung dieser Entscheidung zeigt sich bereits insofern, als Länder der britischen Zone nunmehr auch die Zuwanderer in das Notaufnahmeverfahren verweisen, die bisher in Landeszuständigkeit legalisiert wurden. Darüber hinaus hat das Landesverwaltungsgericht Braunschweig - Kammer Lüneburg - in einem Aussetzungsbeschluß vom 28. September 1951 - A 485/51 - gemäß Artikel 100 GG die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts mit der Begründung angerufen, das Notaufnahmegesetz halte sich nicht im Rahmen der in Artikel 11 Absatz 2 GG vorgesehenen Grenzen.

Ohne zu diesen verfassungsrechtlichen Fragen Stellung zu nehmen, ist zusammenfassend festzustellen, daß das Notaufnahmegesetz trotz ihm anhaftender Mängel eine zur Zeit nicht entbehrliche Notlösung darstellt.

Dr. Lukaschek